

УДК 343.1

Исламова Эльнара Рафисовна

Кандидат юридических наук
Санкт-Петербургский юридический институт
(филиал) Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, Санкт-Петербург

Чубыкин Александр Викторович

кандидат юридических наук
Заместитель прокурора Санкт-Петербурга

**МОТИВИРОВАННОЕ ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРОКУРОРА
О НАПРАВЛЕНИИ МАТЕРИАЛОВ В ОРГАН ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО
РАССЛЕДОВАНИЯ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ВОПРОСА ОБ УГОЛОВНОМ
ПРЕСЛЕДОВАНИИ (ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ)**

В статье рассматриваются проблемы, связанные с вынесением прокурором мотивированного постановления о направлении материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании. На основании анализа законодательства, мнений ученых, а также прокурорских работников обосновывается необходимость замены данного полномочия правом прокурора возбуждать уголовные дела в целях эффективной реализации функций прокурорского надзора, а также уголовного преследования.

Ключевые слова: прокурор, полномочие, повод, возбуждение уголовного дела, органы предварительного следствия и дознания, постановление, уголовно-процессуальное законодательство.

Elnara Islamova

Ph.D. (Law)

Saint-Petersburg Law Institute (branch)
of Federal Establishment of Higher Professional Education
«Academy of the Office of the Prosecutor General
of the Russian Federation», Saint Petersburg

Alexander Choubykyn

Ph.D. (Law)

Deputy Prosecutor of Saint-Petersburg

A REASONED RESOLUTION OF THE PROSECUTOR ON SENDING MATERIALS TO THE PRELIMINARY INVESTIGATION BODY TO DECIDE THE ISSUE OF CRIMINAL PROSECUTION (PROBLEMS OF IMPLEMENTATION)

This article considers problems regarding a reasoned resolution of the prosecutor on sending materials to the preliminary investigation body to decide the issue of criminal prosecution. On the basis of the analysis of legislation, opinions of scientists as well as prosecutors, the need to replace this authority with the right of the Prosecutor to initiate criminal proceedings is justified.

Keywords: Prosecutor, authority, reason, initiation of a criminal case, preliminary investigation bodies, resolution, criminal procedural legislation.

Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ в УПК РФ были внесены изменения, повлекшие сокращение процессуальных полномочий прокурора (прокурор был лишен права возбуждать уголовные дела, участвовать в производстве предварительного расследования и давать письменные указания о направлении расследования, производстве следственных и иных процессуальных действий, лично производить отдельные следственные и иные процессуальные действия, давать согласие следователю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения, и многих других полномочий) [6; 7].

Представляется, что лишение прокурора такого эффективного средства реагирования как возбуждение уголовного дела в случаях выявления нарушений уголовного закона не соответствует традиционному представлению о роли прокурора в уголовном процессе.

В целях компенсации исключения данного полномочия законодатель наделил прокурора правом вынесения мотивированного постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам

выявленных нарушений уголовного законодательства (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Указанное постановление согласно Федеральному закону от 28.12.2010 № 404-ФЗ в ст. 140 УПК РФ получило статус повода для возбуждения уголовного дела. Названные нормы закона существенно усложнили процедуру возбуждения уголовного дела при обнаружении прокурором признаков преступления.

Следует отметить, что в истории уголовного процесса уже существовало подобное анализируемому полномочие прокурора. Согласно п. 4 ст. 96 УПК РСФСР прокурор обладал полномочием по внесению органам расследования предложений о возбуждении уголовного дела, которые являлись самостоятельным поводом к возбуждению уголовного дела. Целесообразность сохранения в УПК РСФСР предложения прокурора как самостоятельного повода к возбуждению уголовного дела среди учёных-процессуалистов вызывала сомнения и обоснованно критиковалась, указывалось, что не было необходимости в существовании данного полномочия прокурора [10]. Правильно отмечалось, что предложение прокурора, сделанное на основании поступившего к нему заявления гражданина или явки с повинной лица, совершившего преступление, не могло являться первоначальным источником сведений, и, следовательно, поводом к возбуждению уголовного дела. По мнению В. М. Савицкого, предложения прокурора, сделанные в тех случаях, когда преступление выявлено им при осуществлении общего надзора или надзора за расследованием конкретного дела, а также, когда он был очевидцем преступления, действительно являются поводом к возбуждению дела, основу которого составляет непосредственное усмотрение прокурора. Учёный обоснованно отмечал: «непонятно, почему для прокурора его непосредственное усмотрение не могло служить в качестве такого повода, почему прокурор, обнаружив преступление, должен был составить «предложение» органу расследования о возбуждении дела вместо того, чтобы самому возбудить дело по собственному усмотрению». С точки зрения В. М. Савицкого, направление прокурором органам расследования своих предложений о возбуждении уголовных дел не вызывалось никакой необходимостью, более того, оно

создавало волокиту в начальной стадии процесса, а главное — способствовало самоустранению отдельных прокуроров от непосредственного возбуждения дела и переложению ими ответственности за этот важнейший процессуальный акт на следователей и органы дознания [10].

Полномочие прокурора выносить мотивированное постановление о направлении в следственный орган или орган дознания соответствующих материалов для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ) неоднозначно воспринято и современным научным сообществом.

Одни ученые полагают закономерным появление четвертого повода возбуждения уголовного дела как результата прокурорской проверки в случае выявления признаков совершенного преступления [8], отмечают, что это совершенно правильное решение законодателя [5], одна из новелл, относительно безупречная с точки зрения законодательной техники, содержащая позитивный потенциал для совершенствования организации уголовного процесса [3]. Однако даже учеными, позитивно оценивающими постановление прокурора как повод к возбуждению уголовного дела, высказываются замечания по поводу его наименования, содержания и практики применения [4].

Другая группа исследователей совершенно обоснованно указывает, что невозможно увидеть какое-то положительное значение нового закона, когда по нему правовое положение прокурора законодателем сведено до положения обычного заявителя, просителя [2], законодатель в данном случае вместо совершенствования правовых предписаний внес дисбаланс в имеющиеся нормы [11].

М. Т. Аширбекова справедливо обращает внимание на то, что, рассматриваемое постановление является по своей правовой природе актом прокурорского реагирования на нарушения закона, обнаруженные в результате прокурорских проверок исполнения закона в тех сферах деятельности, которые охватываются отраслями прокурорского надзора. В этом смысле постановление прокурора и материалы прокурорской проверки, на которых оно основывается,

не могут рассматриваться только лишь как информация о преступлении. В них отражаются основания возбуждения уголовного дела [11]. Поэтому, беря во внимание природу прокурорской власти, постановление прокурора не может пониматься в значении повода [1].

Наделение прокурора полномочием выносить постановление о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании, призвано, видимо, компенсировать лишение его права возбуждать уголовные дела. Однако в действительности вынесение подобного постановления явно недостаточная мера прокурорского реагирования на выявляемые прокурором в ходе «общенадзорных проверок» нарушения уголовного закона, что отрицательно влияет на обеспечение своевременности, законности и обоснованности возбуждения уголовных дел.

Однако в условиях отсутствия у прокуроров возможности возбуждать уголовные дела, они, испытывая потребность надлежащим образом осуществлять возложенную на них обязанность обеспечивать законность в стадии возбуждения уголовного дела активно используют п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ.

81,4% опрошенных сотрудников прокуратуры положительно оценивают наличие в п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ такого повода для возбуждения уголовного дела как постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании в условиях отсутствия у прокурора права возбуждать уголовные дела, 88% респондентов в указанных условиях не считают необходимым признать утратившим данное положение уголовно-процессуального закона [12].

Поскольку постановление прокурора выносится на основании информации, уже установленной в ходе проверки, по верному мнению Д. А. Неганова, оно вряд ли может расцениваться как повод к возбуждению уголовного дела, поскольку в нем содержатся достаточные данные,

указывающие на признаки преступления. Логичнее и эффективнее было бы наделить прокурора полномочием на возбуждение уголовного дела [9].

Такой же вывод вытекает и из анализа ч. 2 ст. 21 УПК РФ, согласно которой в каждом случае обнаружения признаков преступления прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель принимают предусмотренные УПК РФ меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении преступления. В п. 2 ст. 27 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» также указывается, что при наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом. Такой действенной мерой и должно быть право прокурора на возбуждение уголовного дела.

Поэтому представляется, что отказ законодателя от включения в число поводов к возбуждению уголовного дела «предложения прокурора», усложняющего процедуру возбуждения уголовного дела, как в УПК РСФСР 1960 г., так и в последующем в УПК РФ вполне обоснован.

В связи с этим предусмотренное в законе полномочие прокурора выносить мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства подлежит замене на полномочие при выявлении указанных фактов непосредственно в ходе осуществления надзора за исполнением законов возбуждать уголовное дело. Соответственно необходимо скорректировать содержание п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, предусмотрев в ней также полномочие прокурора возбуждать уголовное дело при отмене постановления следователя, руководителя следственного органа, дознавателя и органа дознания об отказе в возбуждении уголовного дела, обоснование чего будет изложено в параграфе третьем главы третьей диссертации.

Одновременно следует внести изменения в ч. 2 ст. 140 УПК РФ: исключить пункт 4, предусматривающий в качестве повода для возбуждения

уголовного дела постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании.

Соответственно статью 146 необходимо изложить в следующей редакции: «1. при наличии повода и основания, предусмотренных статьей 140 настоящего Кодекса, прокурор, орган дознания, дознаватель, руководитель следственного органа, следователь в пределах компетенции, установленной настоящим Кодексом, возбуждают уголовное дело, о чем выносится соответствующее постановление».

Литература

1. Аширбекова М. Т. Поводы к возбуждению уголовного дела // Законность. — 2012. — № 10. — С. 16-19.
2. Быков В. М. Права прокурора на стадии возбуждения уголовного дела. — С. 50.
3. Григорьев В. Постановление прокурора — новый повод для возбуждения уголовного дела? // Законность. — 2011. — № 8. — С. 47.
4. Гриненко А. Постановление прокурора как повод к возбуждению уголовного дела // Законность. — 2012. — № 11. — С. 22-24.
5. Дикарев И. С. Четвертый повод для возбуждения уголовного дела // Законность. — 2012. — № 3. — С. 54.
6. Исламова Э. Р. Прокурор и руководитель следственного органа: соотношение процессуальных полномочий // Общество: политика, экономика, право. 2016. № 2. С. 112-114;
7. Исламова Э. Р. К вопросу о соотношении процессуальных полномочий прокурора и руководителя следственного органа // Baikal Research Journal. 2016. Т. 7. № 2. С. 22.
8. Колосович М. С. Теоретические и практические проблемы возбуждения уголовного дела по постановлению прокурора // Вестник Волгоградской академии МВД России. — 2011. — № 1(20). — С. 110-116.

9. Неганов Д. А. Кризис стадии возбуждения уголовного дела и выход из него // «Черные дыры» в Российском законодательстве. — 2013. — № 1. — С. 121.
10. Прокурорский надзор за соблюдением законности в деятельности органов дознания и предварительного следствия / В. М. Савицкий; под ред. М. С. Строговича, Г. Н. Александрова. — М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1959. — С. 149-152.
11. Химичева Г. П. Уточнить процедуру доследственной проверки // Уголовное судопроизводство. — 2012. — № 1. — С. 23-26.
12. Чубыкин А. В. Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2014. — 202 с.

References

1. Ashirbekova M. T. Povody k vozbuzhdeniju ugovnogo dela // *Zakonnost'*. — 2012. — № 10. — p. 16-19. (in Russian)
2. Bykov V. M. Prava prokurora na stadii vozbuzhdenija ugovnogo dela. — p. 50. (in Russian)
3. Grigor'ev V. Postanovlenie prokurora — novyj povod dlja vozbuzhdenija ugovnogo dela? // *Zakonnost'*. — 2011. — № 8. — p. 47. (in Russian)
4. Grinenko A. Postanovlenie prokurora kak povod k vozbuzhdeniju ugovnogo dela // *Zakonnost'*. — 2012. — № 11. — p. 22-24. (in Russian)
5. Dikarev I. S. Chetvertyj povod dlja vozbuzhdenija ugovnogo dela // *Zakonnost'*. — 2012. — № 3. — p. 54. (in Russian)
6. Islamova E. R. Prokuror i rukovoditel' sledstvennogo organa: sootnoshenie processual'nyh polnomochij // *Obshhestvo: politika, jekonomika, pravo*. 2016. № 2. p. 112-114 (in Russian)
7. Islamova E. R. K voprosu o sootnoshenii processual'nyh polnomochij prokurora i rukovoditelja sledstvennogo organa // *Baikal Research Journal*. 2016. T. 7. № 2. p. 22. (in Russian)

8. Kolosovich M. S. Teoreticheskie i prakticheskie problemy возбуждения уголовного дела по постановлению прокурора // Vestnik Volgogradskoj akademii MVD Rossii. — 2011. — № 1(20). — p. 110-116. *(in Russian)*

9. Neganov D. A. Krizis stadii возбуждения уголовного дела i vyhod iz nego // «Chernye dyry» v Rossijskom zakonodatel'stve. — 2013. — № 1. — p. 121. *(in Russian)*

10. Prokurorskij nadzor za sobljudeniem zakonnosti v dejatel'nosti organov doznaniya i predvaritel'nogo sledstvija / V. M. Savickij; pod red. M. S. Strogovicha, G. N. Aleksandrova. — M.: Gos. izd-vo jurid. lit., 1959. — p. 149-152. *(in Russian)*

11. Himicheva G. P. Utochnit' proceduru dosledstvennoj proverki // Ugolovnoe sudoproizvodstvo. — 2012. — № 1. — p. 23-26. *(in Russian)*

12. Chubykin A.V. Processual'nyj status prokurora v stadii возбуждения уголовного дела: dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2014. — 202 p. *(in Russian)*